

1 Introdução

O noticiário nacional de maio de 2011 focou o estado do Pará, para o qual está prevista, nos próximos meses, consulta popular sobre sua divisão político-territorial. Duas propostas legislativas aprovadas - PDC 2300/2009 e PDC 731/2000¹ - determinam a realização de plebiscito, cujo alcance territorial ainda suscita dúvidas: todo o Estado do Pará ou apenas as áreas pretendentes à emancipação. Havendo parecer favorável por parte da população, as propostas seguirão tramitando no Congresso Nacional e na Assembléia Legislativa paraense, até que se chegue à instituição de dois novos estados no Brasil: Carajás e Tapajós, ficando o estado de origem com cerca de um quinto de sua área atual, como demonstra a Figura 1.

¹ PDC é a sigla utilizada para projetos de decreto legislativo originários da Câmara; o PDC 2300 foi renomeado para 136/2011 e o PDC 731 para 137/2011.



Figura 1 - Estados do Pará, Carajás e Tapajós, conforme propostas PDC 2300/2009 e PDC 731/2000 (elaboração do autor; bases cartográficas CEM/Cebrap originárias de arquivos IBGE)²

Estes projetos, que substituem versões similares apresentadas anteriormente, fazem-se acompanhar de diversos outros, apresentados desde a década de 1990.

De acordo com a matéria postada no Portal Terra em 04/03/2005, a *Frente Parlamentar de Redivisão Territorial* da Câmara dos Deputados contabilizava então 16 projetos de novas unidades da federação, sendo 13 estados (Araguaia, Carajás, Gurguéia, Guanabara, Maranhão do Sul, Mato Grosso do Norte, Minas do Norte, Planalto Central, Rio São Francisco, São Paulo do Leste, Solimões, Tapajós e Triângulo) e 3 territórios federais (Alto Rio Negro, Marajó e Oiapoque). Dois anos depois, o programa televisivo *Olhar da USP* (TV Universitária, São Paulo) de setembro de 2007, apresentou um total de 6 *candidatos* a estados: Carajás, Gurguéia, Maranhão do Sul, Mato Grosso do Norte (ou Araguaia), Rio São Francisco e Tapajós.

2 Neste livro, em todos os mapas elaborados pelo autor foram utilizadas bases cartográficas IBGE na versão CEM – Centro de Estudos da Metrópole (SP).

No *Texto para Discussão nº 1367* (IPEA, 2008), Rogério Boueri analisa 16 possíveis novos estados: Araguaia, Aripuanã, Carajás, Juruá, Madeira, Xingu, Mato Grosso do Norte, Minas do Norte, Rio Negro, São Francisco, São Paulo do Leste, São Paulo do Sul, Solimões, Tapajós, Triângulo e Uirapuru, sendo Carajás e Tapajós de conformação territorial diferente das aprovadas para plebiscito e representadas na Figura 1.

O texto de pesquisa bibliográfica elaborado por Silva e Sousa Neto, detectou, em pesquisas junto ao Congresso Nacional, 13 projetos tramitando entre 2008 e 2009, dos quais 9 estados - Araguaia, Carajás, Guanabara, Gurguéia, Maranhão do Sul, Planalto Central, Rio São Francisco, Tapajós e Triângulo - e 4 territórios: Juruá, Oiapoque, Pantanal e Solimões.

O jornal eletrônico *Último Segundo*, do Grupo IG, em matéria de 15/05/2011, lista 15 novas unidades em tramitação: estados do Alto Solimões, Araguaia, Carajás, Guanabara, Gurguéia, Mato Grosso do Norte, Maranhão do Sul, Rio Doce, São Francisco, Tapajós e Triângulo, e territórios federais de Alto Rio Negro, Oiapoque, Rio Negro e Solimões.

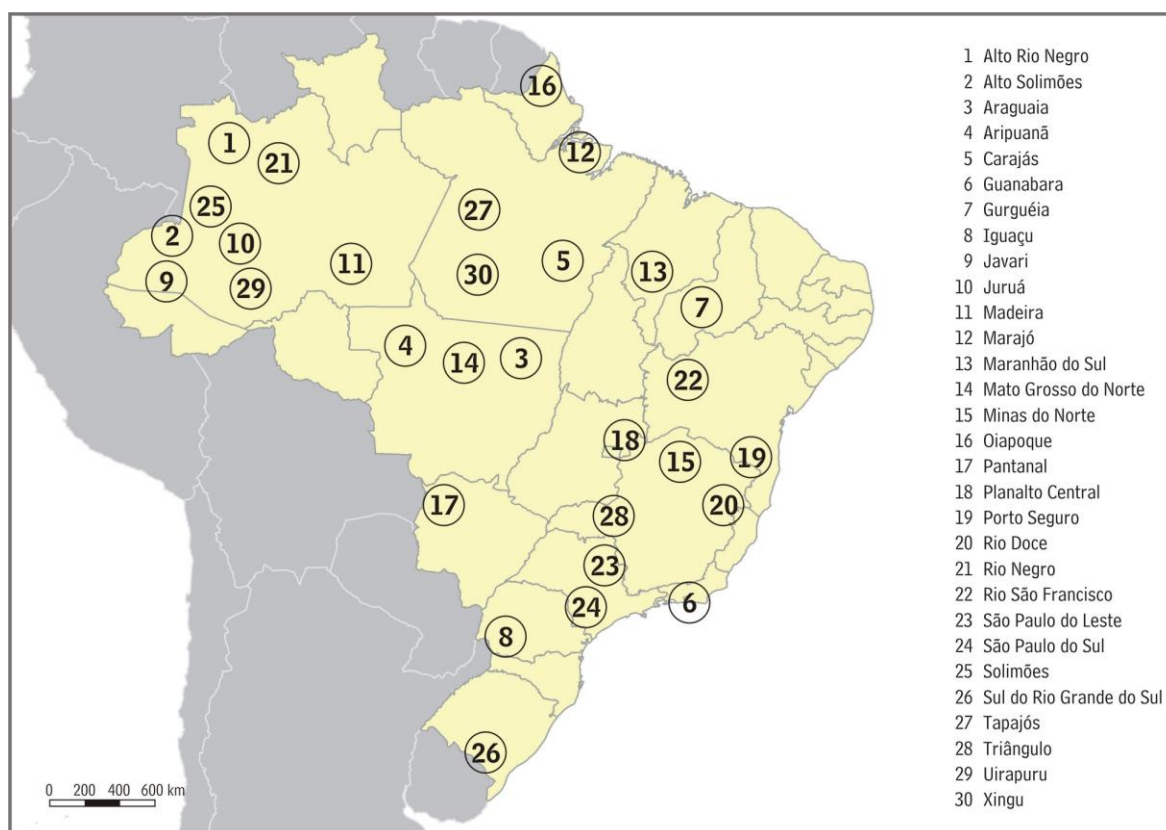


Figura 2 - Propostas de novas unidades da federação apresentadas nos últimos vinte anos (elaboração do autor).

Circulam ainda pela Internet referências à criação de Iguazu, Javari, Pampa³, Porto Seguro e Sul do Rio Grande do Sul. A localização desses 30 projetos - independentemente de sua condição jurídico-parlamentar, está indicada na Figura 2.

Tanta dedicação às questões relativas à organização territorial por parte dos nossos congressistas pode causar admiração, mas não é um fato totalmente novo. A literatura e a legislatura brasileiras registram propostas de alteração no quadro territorial das unidades da federação desde o período colonial. O caso mais conhecido é a mudança da capital nacional para o interior, efetivada em 1960 com a inauguração de Brasília e a instauração do novo Distrito Federal. A concretização da proposta, é interessante notar, deu-se quase setenta anos após sua oficialização, ocorrida na primeira constituição republicana, em 1891.

Se são "recorrentes na história política do país" (MARTINS, 2001 - pg 267), de todo modo, é quase certo que as proposituras no sentido de alterar o quadro territorial do país nunca terão ocorrido em tão grande número ao mesmo tempo. Essa multiplicidade de propostas, que resulta em duplicidades e superposições, seria decorrente, em grande parte, do ritmo e das particularidades do jogo do poder legislativo, que se dá por trâmites, normas e ritos nem sempre devidamente compreendidos pela sociedade brasileira.⁴

E, em meio a tantos projetos, o que se tem, concretamente, em maio de 2011, é a aprovação do plebiscito indagando pelo *sim* ou pelo *não* à criação dos estados de Tapajós e Carajás, a ser realizado até o mês de novembro.⁵

A partir desses dois casos, este livro analisa o quadro político-administrativo brasileiro numa perspectiva geográfica, mostrando as possibilidades de se abordar tecnicamente a *questão territorial*.

3 Representado no mapa da Figura 2 juntamente com o Sul do Rio Grande do Sul.

4 Um levantamento mais preciso de todos esses projetos no tocante à sua tramitação e efetivas possibilidades de seguir avante não se mostra prioritário diante dos propósitos deste texto.

5 Segundo algumas interpretações, votariam os eleitores de todo o estado do Pará, ou, segundo outras posições, apenas aqueles das regiões pretendentes à emancipação. Matéria decidindo sobre esse impasse encontra-se em tramitação.

Procura-se expor, inicialmente, o alcance dessa *questão*, através de opiniões, indagações ou ponderações colhidas em diferentes segmentos sociais - manifestações espontâneas de cidadãos, textos mais elaborados disponibilizados em endereços diversos da Rede Mundial, discursos parlamentares e argumentações acadêmicas - reproduzindo os principais temas em que se desdobra o debate nacional retomado com o noticiário sobre a divisão do Pará. Desse debate depreendem-se os principais termos da atual *equação territorial*: o mais adequado dimensionamento geográfico com vistas à desejável eficácia da gestão pública; maiores oportunidades de crescimento e desenvolvimento; a melhor e mais ética utilização dos recursos arrecadados; reconhecimento das especificidades e identidades locais e a mais justa participação de cada estado no concerto das Unidades da Federação.

Esta *equação*, que ao longo de nossa história independente reformulou-se adquirindo diferenciados matizes, emergiu com vigor na Assembléia Constituinte de 1988, quando se criou a Comissão de Assuntos Territoriais com o objetivo de continuar os debates sobre novos estados, mesmo após a conclusão da nova *carta magna*. Desde então, o tema permaneceu na agenda política do país, tendo sido criada, em 2003, a Frente Parlamentar de Trabalho para a Criação de Estados e Territórios no Brasil.

Institucionalmente, os processos de criação de novos Estados seriam analisados mais apropriadamente no âmbito da ciência política ou do direito. No entanto, o componente território - porção espacial denominada, delimitada e apropriada - demanda claramente a contribuição da geografia.

Além das dimensões geográfica e política, há que se considerar, na análise dos territórios, a dimensão econômica e a identitária, como se discorre no capítulo *Dimensões conceituais*. Na sequência, em *Mensurando os territórios*, obtém-se o padrão territorial, tendo em vista também os princípios de equidade e autonomia territoriais. Pretende-se uma Federação composta por Estados que não apresentem incômodas preponderâncias nem crônicas dependências.

Os preceitos legais que atualmente regem a criação de novas unidades político-administrativas, no nível municipal ou estadual, em nenhum ponto associam nossa estrutura territorial à escala geográfica. Ou seja, não se depreende, do texto constitucional, quaisquer

indicações dimensionais dos territórios componentes da nossa estrutura federativa. Este fato, mais o caráter individual dos projetos apresentados, apontam para importante fragilidade institucional no tocante ao equilíbrio da Federação Brasileira.

Tal fragilidade pode ser percebida pelas características dimensionais dos projetos em tramitação, os quais, se aprovados, levariam à descaracterização da estrutura político-administrativa do país, que apresentaria então diferenças ainda maiores entre *grandes* e *pequenos* Estados. Esta questão, que é territorial, é também política. A composição da Câmara Federal se dá por cotas demográficas com dispositivo de compensação que majora a representatividade dos pequenos, em claro prejuízo das vagas cabíveis aos estados de maior população. E a composição do Senado, que pressupõe Estados-membros idealmente equânimes, numa federação com maior desigualdade fica ainda mais questionável.

A estrutura territorial de nível estadual pode ser tomada como o esqueleto da Federação. Dá suporte à massa muscular que são os núcleos de poder regional, e o adequado dimensionamento de ambos - ossos e músculos - faz da União um corpo forte e ágil. Não seria saudável para o país ossos demais com músculos de menos, nem músculos demais para ossos poucos. Há que se ponderar, portanto, a legitimidade dos atuais movimentos e projetos emancipatórios com a saúde e funcionalidade do corpo federativo.

A adoção de indicadores dimensionais para os territórios - e aqui se sugere um padrão territorial para Estados e Territórios Federais - pode ser um passo no sentido de se garantir o desejável equilíbrio entre os entes federados. Este padrão se dá por três elementos: extensão física, população e número de municípios.

Na sequência da mensuração dos Estados, através da qual obtém-se o padrão territorial - elabora-se um exercício de aplicação desse padrão, avaliando-se as atuais Unidades da Federação e os projetos em tramitação no Congresso. Num segundo passo, elabora-se uma proposta geral de ajuste para a atual estrutura territorial de Estados brasileiros, balizada pelo mesmo padrão e acolhendo alguns desses projetos legislativos. Para tanto, vale-se dos ferramentais do geoprocessamento, que potencializam as abordagens e elaborações cartográficas.

No conjunto, este livro pretende trazer a geografia para o debate sobre os novos Estados, cujas proposições, em maioria, são carentes de embasamento técnico e, principalmente, deixam de levar em conta o todo federativo e seu desejável equilíbrio. Daí a pergunta: e o Brasil, como fica?